

359.925.001.17(4)EU
Primljeno: veljača 2014.
Izlaganje na znanstvenom skupu

PRILAGODBE HRVATSKE JAVNE UPRAVE EUROPSKIM STANDARDIMA

Faza europeizacije hrvatske javne uprave započela je 2001. godine. Obuhvaća značajne promjene u središnjoj državnoj upravi, javnim službama (službama od općeg interesa), lokalnoj i regionalnoj samoupravi, službeničkom sustavu, upravnom obrazovanju, općem upravnom pravu te u sustavu pravne zaštite građana. U svim tim područjima razvijaju se značajni europski standardi, koji služe kao oslonac harmonizacije javnih uprava europskih zemalja. Europske standarde razvijaju Europska unija, Vijeće Europe, ali i same europske zemlje međusobnom razmjenom i učenjem. Reformama hrvatske uprave želi se ojačati upravne kapacitete, ostvarenje standarda dobrog europskog upravljanja i efektivni ulazak u zajednički europski upravni prostor. Europska je unija nametnula politiku i mehanizme kondicionalnosti te osigurala značajna financijska sredstva, projekte i stručnu potporu upravnim reformama u Hrvatskoj. Prilagodbe su u tijeku, a usprkos općenito dobrim rezultatima, ostaje značajni prostor za punu europeizaciju, u smislu postizanja odgovarajućih učinaka hrvatske javne uprave.

Ključne riječi: *Europska unija (EU) – pridruživanje, europeizacija – Hrvatska, europski upravni prostor, upravna konvergencija, upravne reforme, pravo na dobru upravu.*

1. UVOD

Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima započele su praktički odmah i paralelno sa stvaranjem samostalne države. Razumijevajući potrebu zemlje za međunarodnim priznanjem, relativno se rano započelo s njihovim usvajanjem. Uvjeti za članstvo u obje temeljne europske integracijske forme, Vijeću Europe i Europskoj uniji, nisu bili samo upravni, nego u prvom redu politički i pravni. Ispunivši te uvjete Hrvatska je postala

* Prof. dr. sc. Ivan Koprić, redoviti profesor u trajnom zvanju i predstojnik Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, predsjednik Instituta za javnu upravu i član Znanstvenog vijeća Akademije pravnih znanosti Hrvatske, e-mail: ivan.kopric@pravo.hr.

članicom Vijeća Europe (VE) 6. studenoga 1996., a članicom Europske unije (EU) 1. srpnja 2013.

Proces europeizacije javne uprave u Hrvatskoj intenzivirao se nešto kasnije nego u drugim tranzicijskim zemljama, slično drugim zemljama u jugoistočnoj Europi, odnosno na tzv. zapadnom Balkanu. Tijekom ispunjavanja uvjeta za članstvo u obje integracijske forme (VE i EU) važnu je ulogu odigrala čitava javna uprava, ali je naročiti teret bio na njezinom užem dijelu, na državnoj upravi, odnosno upravi na nacionalnoj razini. Prilikom nastojanja da se europski standardi prihvate i ispune javna se uprava značajno mijenjala, što je posebno došlo do izražaja tijekom dugackog i mukotrpnog procesa ispunjavanja uvjeta za ulazak u članstvo EU.

Proces pridruživanja Hrvatske Uniji, o kojem je postojao široki politički konsenzus, započeo je praktički još 1999. i trajao do ulaska u članstvo, odnosno punih 14 godina. Hrvatska je bila obuhvaćena procesom stabilizacije i pridruživanja koji je Europska komisija predložila u svibnju 1999., a Vijeće EU formalno uspostavilo u lipnju 1999. Proces se odnosi na zemlje tzv. zapadnog Balkana te je uspostavio određene mehanizme za pridruživanje različite od onih za druge zemlje koje su ulazile u Uniju. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju kojim su regulirani njezini odnosi s Unijom do ulaska u članstvo Hrvatska je potpisala 29. listopada 2001.

Nakon toga, pregovori o članstvu formalno su otvoreni 3. listopada 2005. a u studenome 2005. Komisija je usvojila prvi Izvještaj o napretku Republike Hrvatske u procesu pristupanja EU. Pretpristupni pregovori vođeni su o 35 poglavlja europske pravne stečevine, a zatvoreni su 30. lipnja 2011. Ugovor o pristupanju potpisan je 9. prosinca 2011. Do datuma određenog za pristupanje ratificirale su ga sve države članice EU, a Hrvatska ga je prihvatila na referendumu održanom 22. siječnja 2012.

1. EUROPSKI UPRAVNI STANDARDI

Europski upravni standardi nisu samo oni utvrđeni u okviru Europske unije, nego i svi drugi upravni standardi koji se na određeni način uspostavljaju na teritoriju Europe. Posebno važnu ulogu u njihovom nastajanju ima i Vijeće Europe. Oni čine okosnicu europskog upravnog prostora kao prostora upravne konvergencije, tj. približavanja upravnih modela, načela, pravila, rezultata i učinaka koje upravne institucije pojedinih europskih zemalja osiguravaju svojim društvenim zajednicama kao i svim europskim građanima. Sastoje se ne samo od formalno propisanih standarda (*hard law*) i

onih koje nameću europski sudovi (*case law, judge-made law*), nego i od raznih drugih načela, standarda i dobrih praksi (*soft law*) koji se usvajaju bilo zato što su postavljeni kao uvjet (kondicionalnost) bilo zato što se smatraju poželjnima i prikladnima za ostvarenje određenih svrha (učenje).

Europski upravni standardi nisu određeni statično, kao neka vrsta zadane orijentacije i dokraja definirane liste kriterija za ispunjavanje kakve poželjne mjere upravne europeizacije, nego se stalno razvijaju, dograđuju, mijenjaju i šire. U okviru Vijeća Europe i njegovih tijela stalno se nastoji oko utvrđivanja novih poželjnih standarda djelovanja upravnih tijela. Slično se, možda i bržim tempom, događa u okviru EU. Ono što je do prije pet ili deset godina izgledalo malo vjerojatno sada se ostvaruje. Standardi koji su najprije bili zapisani kao ideja nakon nekog se vremena pojavljuju kao norme u okviru obvezujućih pravnih dokumenata. Europski sudovi igraju aktivnu ulogu u tumačenju pravila i standarda, namećući time nove i nove situacije nacionalnim upravama. Za svaku novu grupu kandidatkinja, a ponekad i za pojedinu od njih, EU utvrđuje sve više sve preciznijih mjerila i standarda koje moraju ispuniti, s tim da su ti standardi obično viši i kruće određeni nego za zemlje koje su već u članstvu EU. Na kraju, i brzina rastakanja starih, tradicionalnih europskih upravnih modela sve je veća, jer se sve bržom komunikacijom i međusobnim učenjem sve brže razmjenjuju i usvajaju dobre upravne institucije i prakse, a napuštaju one manje prikladne.

Primjerice, tvrdnje od prije desetak godina da „ni temeljni ugovori Europske unije, a ni čitav *acquis communautaire* ... ne određuju izričitih pravila o organiziranju ili o načinu postupanja javnih uprava zemalja članica“ (Šimac, 2002: 82), koje su tada bile točne, postaju netočne. Zajedno s Lisabonskim ugovorom, od 1. prosinca 2009. na snazi je Povelja o temeljnim pravima EU, koja ne samo da utemeljuje pravo na dobru upravu (čl. 41.) nego sadrži i neka upravnopostupovna načela i pravila koja se odnose i na upravu zemalja članica kad neposredno primjenjuje određene europske propise (uredbe, *regulations*, i odluke, *decisions*). Temeljem čl. 298. Lisabonskog ugovora, u zakonodavnom je postupku tzv. Europski zakon o upravnom postupku (šire u Craig, 2013; European Parliament, 2012)¹ koji će se odnositi na sve postupke u kojima se implementira pravo EU, ako za pojedino područje nisu određeni viši postupovni standardi.

Slično tome, premda u dosadašnjim proširenjima EU nije bilo posebnog pregovaračkog poglavlja o javnoj upravi, unutar svakog poglavlja

¹ Europski je parlament 15. siječnja 2013. usvojio rezoluciju s preporukama Komisiji za Zakon o upravnom postupku.

pregovaralo se i o upravnim pitanjima, ponajprije pitanju kapaciteta u pojedinom upravnom sektoru.² Ako se u prihvatanju standarda pažnja pretjerano posvećuje formalnim prilagodbama i usvajanju zajedničke pravne stečevine, a ne i upravnim standardima, dolazi do velikih problema u realizaciji vladavine prava. Taj je problem oslanjanja na puko preuzimanje europskog prava bez jačanja institucija za njegovu provedbu uočen i analiziran u dokumentu Sigme br. 49, a date su i određene preporuke za poboljšanje u budućnosti (Sigma, 2012).

Početni kriteriji EU za pridruživanje novih zemalja članica bili su politički i ekonomski. Formuliralo ih je Europsko vijeće u Kopenhagenu 1993., a uključivali su stabilnost demokratskih institucija, vladavinu prava, zaštitu ljudskih i manjinskih prava, prihvatanje političkih ciljeva EU, postojanje djelotvornog tržišnog gospodarstva, prihvatanje zajedničke europske pravne stečevine te prihvatanje ciljeva političke, gospodarske i monetarne unije.

Kriterij upravnih kapaciteta (institucionalni kriterij) EU je kao treći kriterij za procjenu spremnosti neke zemlje za ulazak u njezino članstvo postavila 1995. na sastanku Europskog vijeća u Madridu. Posebno ga je naglasila u mišljenjima Europske komisije 1997. o kandidaturama tranzicijskih zemalja koje su se onda sedam godina kasnije, 1. svibnja 2004. priključile kao nove zemlje članice. Razlog za formuliranje tog kriterija bilo je nepovjerenje u sposobnost javnih uprava zemalja postsocijalističke tranzicije da se nose sa zahtjevima europske integracije i zajedničkog europskog funkcioniranja.

Pod upravnim kapacitetima EU misli na sposobnost javne uprave neke zemlje da:

- a) sudjeluje u oblikovanju i provodi europske javne politike,
- b) provodi zajedničku europsku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*), te
- c) usvoji određene standarde, koji se uglavnom odnose na službenički sustav, sasvim određeni tip njegove pravne regulacije te politiku upravnog osoblja, tako da se:
 - status javnih službenika uredi posebnim zakonom različito od statusa drugih zaposlenika,

² U novije se vrijeme u samoj Europskoj komisiji razmišlja o sistematizaciji uvjeta koji su u vezi učinkovite javne uprave te uvođenju posebnog poglavlja pregovora o javnoj upravi. Tome je vjerojatno pridonijela činjenica da je dio tranzicijskih zemalja koje su pristupile Uniji 2000-ih ubrzo odstupio od određenih već prihvaćenih upravnih standarda (v. Sigma, 2009). Zato se i govori o nužnosti da se veća pažnja dade upravi koja je „kvantitativno i kvalitativno dovoljno dobra“ (Sigma, 2012: 50).

- oblikuje karijerni službenički sustav (sustav klasifikacije službenika i automatskog napredovanja, te određivanja plaće prema stupnju osobnog razvrstanja samog službenika),
- služba za državu depolitizira i osigura politička neutralnost službenika i javne uprave u cjelini,
- osiguraju plaće službenika usporedive s plaćama u privatnom sektoru,
- stvori posebni sustav osposobljavanja javnih službenika.³

Sama tehnika vođenja pregovaračkog procesa omogućuje Europskoj komisiji da ocjenjuje stanje javne uprave zemlje kandidatkinje, što čini temeljem sektorskih i općih ocjena stanja javne uprave koje naručuje od Sigm (šire o politici proširenja, dosadašnjim proširenjima EU i postupku pristupanja u Koprić et al., 2012: 247-254).

Sigma je organizirana kao jedinica unutar OECD-a, s tim da njezino djelovanje gotovo u cijelosti financira Komisija. Sigma je istodobno organizacija u njoj zaposlenih eksperata za javnu upravu ali i mreža vanjskih suradnika. Njezini eksperti pored ostaloga rade na identifikaciji, sistematizaciji i prihvaćanju europskih upravnih standarda u zemljama za koje to Komisija naruči. Vanjski suradnici su znanstvenici i eksperti koji se angažiraju temeljem ugovora, a sudjeluju u raznim aktivnostima, od istraživanja i pisanja Sigma dokumenata, preko sudjelovanja na stručnim skupovima s predstavnicima zemalja na koje se Sigmino djelovanje odnosi, do sudjelovanje u misijama i stručno-tehničkoj pomoći pojedinim zemljama.

Sigma je dosad objavila pedeset dokumenata (*Sigma papers*), kao i mnogo drugih pisanih materijala (tekstova, prezentacija i drugih), uključujući određene liste za provjeru (*checklists*) koje su služile kao neka vrsta uputa za praćenje i ocjenu stanja u pojedinim upravnim sektorima ili o pojedinim upravnim pitanjima. Među navedenim dokumentima po značenju se izdvajaju dokumenti broj 23 *Priprema javnih uprava za europski upravni prostor* iz 1997., broj 26 *Održive institucije za članstvo u Europskoj uniji* iz 1998., broj 27 *Europska načela javne uprave* iz 1999., i drugi. Neki od njih sadrže liste pitanja za provjeru – pored navedenih dokumenata broj 5 i 14, takav je i dokument broj 15 *Popis pitanja za provjeru kod pripreme propisa i upravljanja pravnom regulacijom u srednjoj i istočnoj Europi* iz 1997.

Dosad utvrđeni upravni standardi i kriteriji za prosudbu napretka upravnih reformi Sigm odnose se na sadržaj ustava (6 standarda), službeničko

³ Takvo definiranje odudara od znanstvenog određenja upravnih kapaciteta koje je značajno šire i preciznije. Za znanstvenu definiciju v. Koprić, 2009a.

zakonodavstvo (8 standarda), zakonsku regulaciju upravnih postupaka (10 standarda), financijsku kontrolu u javnom sektoru (9 standarda), vanjsku reviziju (4 standarda), upravljanje proračunom i javnim rashodima (13 standarda), oblikovanje javnih politika i koordinaciju u centru vlade (9 standarda). Navode se i Sigmini standardi u pogledu javnih nabava i sustava javnog poštenja (*public integrity*) (šire u Koprić, 2011: 18-20).

Sigma objavljuje i svoje ocjene o stanju javne uprave u pojedinim zemljama koje služe kao temelj za pripremu izvještaja o napretku (*Progress Report*) Europske komisije (www.sigmaweb.org). Sada su na web stranici dostupni izvještaji za sedam kandidatkinja ili potencijalnih kandidatkinja: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru, Kosovo, Makedoniju, Srbiju i Tursku. Ranije je Sigma pripremala ocjene javne uprave u još 11 zemalja koje su postale članicama EU 2004. (Češka, Estonija, Latvija, Litva, Mađarska, Slovačka, Poljska, Slovenija), 2007. (Bugarska, Rumunjska) i 2013. (Hrvatska). Pored tih zemalja, Sigma podupire još 11 zemalja u europskom susjedstvu (*European Neighbourhood*: Alžir, Armenija, Azerbajdžan, Egipat, Gruzija, Jordan, Libanon, Maroko, Moldova, Tunis, Ukrajina).

Ključni upravni standardi, na koje se oslanjaju drugi naponi oko upravnih standarda i europske upravne konvergencije, sadržani su u određenim pravnim dokumentima i koncentrirani oko prava na pošteno suđenje iz čl. 6. Europske konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda i oko prava na dobru upravu iz čl. 41. Povelje o temeljnim pravima EU. Valja dodati da ti pravni dokumenti nisu nastali prije sudski utemeljenih pravila, doktrinarnih koncepata i ideja te drugih načela i standarda. To se pogotovo odnosi na Povelju o temeljnim pravima i druge pravne propise EU, koji nerijetko nastaju tek nakon što sudska praksa, doktrina i drugi važni akteri na određeni način zauzmu s njima povezana stajališta.

U tom je smislu zanimljivo analizirati put nastajanja i ozakonjenja prava na dobru upravu (šire u Koprić et al., 2011; Koprić et al., 2012).

Razvoj prava na dobru upravu može se pratiti od sudske prakse i pokušaja kodifikacije preko određenih dokumenata različitih europskih tijela do uvrštenja u Povelju o temeljnim pravima EU. Ono je ušlo u judikaturu Suda prvog stupnja u predmetu T-54/99, max. Mobil Telekommunikation Service GmbH v. Commission (2002 E.C.R. II-313, para. 48), a nastalo je temeljem bogate sudske prakse koja se odnosila na dobro upravno djelovanje. Upravo

je ta sudska praksa razvila neka od temeljnih obilježja koncepta dobre uprave.⁴

Neku vrstu kodifikacije, odnosno utvrđivanja liste načela i pravila dobre uprave u tada 25 zemalja članica EU provela je Švedska agencija za javni menadžment. Cilj je bio utvrditi sličnosti i razlike među njima, kao i identificirati zajedničku jezgru koja čini supstrat prava na dobru upravu. U toj su jezgri, podržanoj od većine anketiranih zemalja, sljedeća načela dobre uprave: pravnost, nediskriminacija i razmjernost; pravo na nepristran i korektan postupak; dovršenje postupka u razumnom roku; pravo na saslušanje prije donošenja odluke; pravo pristupa vlastitom spisu; pravo na pristup dokumentaciji; obveza navođenja razloga odluke u pismenom obliku; obveza navođenja pravnih lijekova koji su na raspolaganju protiv upravne odluke; obveza obavještanja o odluci svakoga na koga se ona odnosi; obveza uslužnosti (Statskontoret, 2005: 71).

Uskoro je, 20. srpnja 2007., u okviru Vijeća Europe usvojena Preporuka Rec(2007)7 o dobrom upravljanju koja sadrži i modelski kodeks dobrog upravljanja. On sadrži 23 članka u kojima su, pored djelokruga primjene, navedena načela i pravila dobrog upravljanja, i to: zakonitost, jednakost, nepristranost, razmjernost, pravna sigurnost, djelovanje u razumnom vremenskom roku, sudjelovanje, poštivanje privatnosti te transparentnost (čl. 2-10.). Pravila se odnose na definicije, pokretanje upravnog postupka, zahtjeve privatnih osoba, pravo privatnih osoba da budu saslušane u odnosu na pojedinačne akte, pravo privatnih osoba da budu uključene u određene ne-regulatorne odluke, snošenje troškova postupka, oblika upravnih odluka, njihove publikacije, stupanja na snagu, izvršavanja i naknadnih promjena tih odluka (čl. 11-21.). Na kraju, kodeks sadrži pravila u pogledu pravnih lijekova i naknade štete (čl. 22. i 23.).

U okviru EU od određene je važnosti Europski kodeks dobrog upravnog postupanja Europskog ombudsmana. Kodeks je usvojio Europski parlament u rujnu 2001., zajedno s rezolucijom kojom poziva Ombudsmana da slučajeve loše uprave (*maladministration*) prosuđuje upravu prema načelima i pravilima Kodeksa. Kodeks služi kao kriterij prosudbe poštivanja standarda

⁴ Među brojnim presudama na kojima se temelji koncept prava na dobru upravu su slučajevi C-255/90 P, *Burban* [1992] ECR I-2253; T-167/94 *Nölle* [1995] ECR II-2589; T-231/97 *New Europe Consulting and others* [1999] ECR II-2403; 222/86 *Heylens* [1987] ECR 4097; 374/87 *Orkem* [1989] ECR 3283; C-269/90 *TU München* [1991] ECR I-5469; T-450/93 *Lisrestal* [1994] ECR II-1177, itd.

dobre uprave.⁵ Kodeks ima 27 članaka, a sadrži, među ostalim, sljedeća načela, pravila i dužnosti službenih osoba Unije (dužnosnika i službenika): zakonitosti (čl. 4), jednakosti u postupanju odnosno nediskriminacije (čl. 5), razmjernosti (čl. 6), izbjegavanja zloupotrebe ovlasti (čl. 7), nepristranosti i nezavisnosti (čl. 8), objektivnosti (čl. 9), legitimnih očekivanja, dosljednosti i objašnjenja javnosti (čl. 10), korektnosti (čl. 11), uslužnosti (čl. 12), odgovaranja na jeziku stranke (čl. 13), potvrde primitka dopisa i naznake zaduženog službenika (čl. 14), upućivanja dopisa ili pritužbe nadležnom odjelu unutar institucije (čl. 15), saslušanja i davanja izjava (čl. 16), razumnog vremena donošenja odluke (čl. 17), obrazloženja temelja za odluku (čl. 18), upućivanja na mogućnosti podnošenja pravnog lijeka (čl. 19), obavještanja o odluci (čl. 20), zaštite podataka (čl. 21), pristupa informacijama (čl. 22. i 23), čuvanja zapisa (čl. 24), obavještanja javnosti o samom Kodeksu (čl. 25), pritužbe Europskom ombudsmanu (čl. 26), te periodičnog samoocjenjivanja primjene kodeksa od strane samih institucija EU (čl. 27) (Kodeks, 2005).

Povelju o temeljnim pravima EU usvojena je prvi puta u Nici 2000., zatim prilagođena 2007. te stupila na snagu kao i reformirani Lisabonski ugovor 1. prosinca 2009. Ona doista utemeljuje pravo na dobru upravu (*right to good administration*)⁶ temeljem kojeg svatko (ne samo građanin EU) ima pravo da se njegov predmet tretira nepristrano, korektno i u razumnom vremenskom okviru. To uključuje pravo biti saslušan, pravo na pristup dokumentaciji predmeta o kojem je riječ, poštujući povjerljivost informacija, kao i profesionalnu i poslovnu tajnu, kao i dužnost navesti razloge na kojima je odluka u konkretnom slučaju utemeljena (čl. 41. st. 1. i 41. st. 2)⁷. Pravo na

⁵ Činjenica da se Komisija izjasnila protiv inicijative da se Kodeks usvoji u obvezujućoj formi, te da je pripremila svoj vlastiti kodeks govori o relativnoj važnosti Kodeksa. Ipak, on je oslonac djelovanju ombudsmana EU, a relevantan je i u sudskoj praksi Suda EU, naročito u slučajevima u kojima je neka odredba Kodeksa „ojačana“ sličnim odredbama u nacionalnim zakonodavstvima. On također orijentira budući razvoj prava na dobru upravu i europskog upravnog prava uopće (Mendes, 2009).

⁶ Glava V. Povelje nosi naziv *Prava građanina* i normirana je člancima 39-46. Njome se reguliraju pravo na aktivno i pasivno biračko pravo za Europski parlament (čl. 39.) i lokalne izbore (čl. 40.), pravo na dobru upravu (čl. 41.), pravo pristupa dokumentima Europskog parlamenta, Vijeća i Komisije (čl. 42.), pravo na pristup i zaštitu putem ombudsmana (čl. 43.), pravo na peticiju (čl. 44.), pravo na slobodu kretanja i prebivanja (čl. 45.) te pravo na diplomatsku i konzularnu zaštitu (čl. 46.).

⁷ Čl. 41. Povelje o temeljnim pravima EU glasi:

(1) Svaka osoba ima pravo da institucije i tijela Unije postupaju s njezinim poslovima nepristrano, korektno i u razumnom vremenu.

(2) To pravo uključuje:

- pravo svake osobe da bude saslušana prije nego se poduzme bilo kakva pojedinačna mjera koja može utjecati na nju,

dobru upravu uključuje i pravo upotrebe jednog od jezika na kojem je sklopljen Ugovor EU (čl. 41. st. 4).⁸ Povelja utemeljuje i pravo svakog građanina te pravne osobe koja ima sjedište ili registrirani ured u nekoj od država članica na obraćanje Europskom ombudsmanu u slučaju djelovanja institucija i organa Unije koje odudara od pravila (*maladministration*) (čl. 43).⁹

Uvrštavanjem prava na dobru upravu među odredbe temeljnih akata EU postavljen je standard ne samo u pogledu upravnog postupanja organa EU, već i pogledu postupanja javnopravnih tijela zemalja članica. Riječ je o višeslojnom konceptu koji se istovremeno sastoji od izvjesnih procesnih jamstava usmjerenih prema zaštiti prava pojedinačne stranke u postupku, procesnih jamstava koji zahvaćaju šire od pojedinog slučaja i usmjereni su na zaštitu javnog interesa i objektivnog pravnog poretka, pa sve do nepravničkih standarda postupanja koji imaju za cilj optimalno funkcioniranje javne uprave i osiguravanje kvalitete upravnog postupanja i ekonomičnosti.

Značajna komponenta upravne konvergencije su zajednička načela europskog upravljanja. Premda se posebno ističe načela vladavine prava, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti, učinkovitosti i djelotvornosti, Bijela knjiga o europskom javnom upravljanju (*A White Paper on European Governance*) Europske komisije iz 2001. tome dodaje još načela proporcionalnosti, supsidijarnosti, sudjelovanja te usklađenosti. Neka načela razvio je Europski sud, napose načela materijalne odgovornosti javne uprave, dostupnosti upravnih sudova, saslušanja stranaka u postupku, itd.

Načela se podjednako odnose na sve faze javnog upravljanja, od stvaranja zajedničkih politika do njihove provedbe.

- pravo svake osobe da ima pristup svojem predmetu, poštujući istodobno legitimne interese povjerljivosti te profesionalnu i poslovnu tajnu,

- obvezu uprave da daje razloge svoje odluke.

(3) Svaka osoba ima pravo na naknadu štete koju su joj počinile institucije ili službenici Zajednice u obavljanju svojih dužnosti, u skladu s općim načelima raširenima u pravima država članica.

(4) Svaka osoba može se obratiti institucijama Unije na jednom od jezika njezinih ugovora te mora dobiti odgovor na istom jeziku.

⁸ Čl. 41. st. 3. utemeljuje pravo na naknadu štete koju tijela i službenici EU nanese građanima u obavljanju svojih dužnosti.

⁹ Čl. 43. Povelje o temeljnim pravima EU glasi: Svaki građanin Unije te svaka fizička i pravna osoba koja ima sjedište ili prijavljeni ured u nekoj državi članici ima pravo uputiti Ombudsmanu Unije slučajeve grešaka u aktivnostima institucija i tijela Zajednice, osim u odnosu na Sud pravde i Sud prvog stupnja kad djeluju u svojoj sudskoj ulozi.

Premda EU i nakon Lisabonskog ugovora nastavlja funkcionirati kao zajednica država, a ne kao konfederacija ili federacija, prostor konsenzualnog donošenja odluka je sužen, a prostor većinskog odlučivanja proširen. Time je ojačana uloga zajedničkih tijela EU. Kroz nekoliko temeljnih promjena, kao što su uvođenje visokog predstavnika za vanjsku i sigurnosnu politiku EU, snaženje uloge regionalnih i lokalnih razina, čvršće utemeljenje mreža europskih i nacionalnih regulacijskih i upravnih agencija¹⁰ ili pak širenje nadležnosti (prointegrativnog) Suda EU (raniji Europski sud pravde) europska je integracija značajno ojačala. Zato se EU smatra nekom vrstom proto-federacije (Peters, 2004: 85-87) odnosno „državom“ stvaranja javnih politika (*policy-making 'state'*; Richardson, 2004: 6).

Krug javnih politika koje se smatraju važnima za ostvarenje svrha EU tijekom vremena se sve više širi. Premda je jedna od glavnih svrha Unije ekonomska harmonizacija s njom se dovode u vezu i politika upravnog razvoja, politika za mlade, politika azila, politika regulacije, politika informacijskog društva, i druge. Time se zahvaća u sve više upravnih resora, od kojih su mnogi ranije smatrani od uglavnom nacionalne važnosti. Legitimiranju javnih politika trebalo bi poslužiti što šire sudjelovanje zainteresiranih subjekata, uključujući i građane. U tom se smislu sve češće govori o potrebi regulacije takve participacije po modelu američkog Zakon o upravnom postupku, koji za razliku od upravnih postupovnih zakona na našem području regulira i postupak stvaranja propisa (šire u Meuwese et al., 2009).

Europske se politike provode uglavnom decentralizirano, putem javnih uprava zemalja članica. Time nacionalne javne uprave funkcionalno, ali ne i organizacijski ili hijerarhijski, postaju dio europske uprave. Strukturno i dalje ostaju na nacionalnoj razini. Europska komisija kao tijelo koje inicira, osmišljava i odgovara za zajedničke europske politike uglavnom nema vlastitih upravnih tijela za provedbu tih politika. Njezina je uloga osigurati i nadzirati provedbu europskih politika na razini zemalja članica. Komisija usmjerava i nadzire provedbu zajedničkih politika, a rijetko ima direktne upravne ovlasti (tako primjerice u primjeni propisa o konkurenciji, i nekim drugima).

¹⁰ Nezavisni regulatori važan su dio institucionalne slike ne samo EU nego i uprava zemalja članica. Uporišta njihovog nastanka su liberalizirani sektori službi od općeg ekonomskog interesa, kao i slobodna tržišna utakmica. Europski nezavisni regulatori centri su transnacionalnih mreža regulacije, ali pritom stvaraju i još šire, neformalne mreže koordinacije i utjecaja koje se protežu čak i do stručne i opće javnosti, koju se uključuje u oblikovanje regulacije.

Ipak, Lisabonski ugovor spominje agencije i druga slična tijela EU koja imaju provedbenu ulogu, a za kontrolu čijih odluka je utvrđena nadležnost Suda EU. Usprkos tome što su ideje o „izvršnom federalizmu“¹¹ opstale, situacija se u stvarnom funkcioniranju institucija mijenja. Razvijaju se novi oblici upravne suradnje koji tvore „europsku integriranu upravu“ (*Europe's integrated administration*). Ona nije hijerarhijski strukturirana nego se zasniva na upravnim mrežama u kojima pored vertikalne linije Europska komisija-agencije EU-nacionalne agencije, postoje i razni oblici intenzivne horizontalne suradnje među nacionalnim agencijama i drugim akterima. Te se upravne mreže po koordinativnim mehanizmima razlikuju kao mreže informiranja, planiranja te provedbe (Hofmann, Türk, 2006: 74-75, 90-95).

Opći je zahtjev koji proizlazi iz obveze članstva svake zemlje da njezina javna uprava zajedničke politike provodi usklađeno i efikasno. Tu primjenu prilično strogo nadzire Sud EU (ranije Europski sud pravde), koji povredu načela efikasne primjene zajedničke europske pravne stečevine ne opravdava nacionalnim upravnim problemima. Sud je u više slučajeva jasno istaknuo da zemlje članice ne mogu izbjeći odgovornost za neprikladnu ili neefikasnu primjenu europskog prava radi svojih internih upravnih teškoća. Iz takve odgovornosti zemalja članica izvodi onda i financijske posljedice.

Sve u svemu, EU utječe na javne uprave zemalja članica tako da ih a) koristi kao mehanizam za provedbu vlastite pravne regulative, b) uvjetuje i utječe na mijenjanje i odustajanje od nekih elemenata i instrumenata javnih politika, struktura i postupaka, te c) uključuje u postupke oblikovanja politika i donošenja političkih odluka na razini EU.

Nekoliko je pogodnih uvjeta za upravnu konvergenciju, osim jačanja europske integracije u okviru EU i djelovanja njezinih tijela. Pored toga djeluju i drugi faktori, poput očekivanja harmonizacije upravnog djelovanja građana i drugih društvenih aktera, ekonomske integracije i globalizacije, širenje upravnih doktrina, napose doktrine dobre uprave, i dr.

Sve snažnija očekivanja građana, civilnog društva i poduzetnika, lokalnih jedinica, malih nacionalnih zajednica i različitih drugih društvenih manjina za ujednačenijim opsegom i kvalitetom javnih usluga posebno su snažan poticaj europskoj upravnoj konvergenciji u *bottom-up* maniri, koja za razliku od *top-down* inducirane integracije, čini dosegnutu razinu upravnog ujednačenja dugoročno održivim. Društveni akteri djeluju ne samo u tranzicijskim

¹¹ Prema njoj odluke tijela EU u pravilu izvršavaju javne uprave zemalja članica, osim ako je to povjereno agencijama i drugim tijelima EU.

zemljama o čijoj je europeizaciji riječ, nego i u zemljama članicama EU. Kompanije, drugi poslovni subjekti, nevladine organizacije i građani imaju očekivanja i u drugim zemljama, žele podjednaki opseg, razinu i kvalitetu javnih usluga i kad ne djeluju u vlastitoj zemlji. Upravo ta očekivanja čine europski upravni prostor životnim i praktičnim fenomenom, a ne pukim predmetom teorijskih rasprava o upravnoj konvergenciji ili divergenciji.

Jedan od pravnih izraza tih očekivanja je i Direktiva 2006/123/EC o uslugama (službama) na unutarnjem tržištu, kojom se nastoji ukloniti barijere razvoju usluga koje bi se pružale i preko granica pojedinih zemalja. Posebno su apostrofirane upravne barijere (dozvole, postupci, i sl.) koje svojim zakonodavstvom uspostavljaju pojedine zemlje članice, a koje otežavaju poslovanje naročito malim i srednje velikim poduzetnicima. Govori se o nužnosti uklanjanja nepotrebnih i prekomplikiranih upravnih postupaka koji pretjerano opterećuju, skraćivanju rokova u kojima uprava daje odgovore i donosi odluke, izbjegavanju dupliciranja postupaka, itd.

Zahtijeva se upravno pojednostavljenje, pri čemu se poziva na stvaranje jedinstvenih kontaktnih mjesta za poduzetnike (*points of single contact*), publikaciji svih informacija o nadležnim tijelima i upravnim postupcima, elektronskom načinu sudjelovanja u postupcima i mogućnosti da se postupci u cijelosti vode i dovršavaju elektronskim putem, načelu prešutnog odobravanja ako se prekorače vremenski rokovi odlučivanja u upravnim postupcima (šutnja administracije), i drugim mjerama. Temeljem Direktive svaka zemlja članica je od prosinca 2009. u obvezi utemeljiti jedinstveno upravno mjesto (PSC), što su sve zemlje i učinile. Neke su omogućile komunikaciju i na drugim, a ne samo na domaćem jeziku, a neke su osnovale i više takvih kontaktnih mjesta. Tako je Austrija pored nacionalnog osnovala i devet regionalnih kontaktnih mjesta, Njemačka 16 (također na razini pojedinih zemalja), Češka 15 u većim gradovima, itd. Osnovali su ih i Island, Lichtenštajn i Norveška (ec.europa.eu/internal_market/eu-go/index_en.htm). Jedinstvena upravna mjesta su temeljem Direktive o uslugama namijenjena poduzetnicima, a spojena su u EUGO mrežu.

Zanimljiv je primjer Mađarske koja je 2011. osnovala urede ('vladini prozori') u oko 300 mjesta za pružanje upravnih usluga građanima na jednom mjestu, pored jedinstvenog upravnog mjesta koje je utemeljila za poduzetnike. Radi omogućavanja funkcioniranja vladinih prozora u travnju 2012. je promijenila svoj Zakon o upravnom postupku. Građani mogu upravne usluge dobiti i elektronskim putem, kroz tzv. korisnički ulaz koji funkcionira od 2005., ako otvore elektronski račun. To mogu učiniti u svakom od tristotinjak jedinstvenih upravnih mjesta, u svakom uredu porezne

i carinske službe te online ako imaju kvalificirani elektronski potpis. Preko korisničkog ulaza može se pokrenuti oko 80 različitih postupaka, s tim da se osam od njih može u cijelosti obaviti online. Taj elektronički ulaz koristi oko milijun korisnika koji su se u tri zadnje godine u sustav prijavili oko 250 milijuna puta. Elektronički je dostupno preko 2.000 raznih obrazaca (eugo.gov.hu/key-facts-about-hungary/egovernment-hungary).

U razdoblju 2009.-2012. odvijao se i projekt oblikovanja sljedeće, poboljšane generacije jedinstvenih upravnih mjesta pod nazivom „jednostavni online postupci za prekogranične usluge (SPOCS, Simple Procedures Online for Cross-Border Services, www.eu-spocs.eu). U projektu je sudjelovalo 16 zemalja s ukupno 29 partnerskih institucija. Novom generacijom jedinstvenih upravnih mjesta pokušavaju se riješiti nedostaci prve generacije. Naime, na nekima od njima nije se moglo obaviti čitav postupak elektronski, imala su problema s preglednošću i jednostavnošću informacija potrebnih poduzetnicima, neka od njih funkcionirala su samo na domaćem jeziku, postojala je slaba koordinacija i suradnja s lokalnih i regionalnih razina, a ponekad su bila i teško prepoznatljiva jer nije bilo nikakve kampanje informiranja zainteresirane javnosti.

Ono što omogućava i potiče stvaranje i razvoj mrežnih struktura i uključivanje širokog kruga građana jest razvoj suvremene informacijsko-komunikacijske tehnologije. Te tehnologije omogućavaju efikasnost komunikacije i funkcioniranja upravnih mreža, ali i njihovo demokratiziranje. Društvene mreže (*facebook, twitter, etc.*) omogućavaju jeftinu trenutnu komunikaciju s mnogima, čime na neki način pozivaju na šire uključivanje u oblikovanje, praćenje, te evaluaciju javnih politika, u oblikovanje regulacije, te u stvaranje javnog mnijenja.

EU je učinila početne korake za stvaranje elektronske uprave na čitavom svom prostoru. Tako je 1999. usvojena Okvirna direktiva 1999/93/EC o elektronskim potpisima. Njezin je cilj bio omogućiti upotrebu elektronskih potpisa, podataka i dokumenata odnosno elektronsko poslovanje u poslovnim procesima i javnim upravama. Zbog poteškoća i otpora u primjeni Komisija je 2012. utvrdila prijedlog Uredbe o elektronskoj identifikaciji i usluge povjerbe za elektroničke transakcije na elektroničkom tržištu koja bi trebala zamijeniti Direktivu o elektronskim potpisima. Predviđa se da bi se ona mogla donijeti 2014., a stavila bi značajno težite na prekograničnu interoperabilnost i time pridonijela jednostavnijoj i masovnijoj upotrebi elektronskih transakcija, uključujući one u javnoj upravi.

Obrazovanje i usavršavanja bitni je element upravnog kapaciteta, tj. sposobnosti javne uprave za učinkovito rješavanje javnih problema,

ostvarenje dugoročnih javnih interesa zajednice te pružanje javnih usluga građanima i drugim društvenim subjektima. Neovisno o postojanju određenih tradicionalnih modela obrazovanja budućih upravnih službenika, trend je u suvremenom svijetu, pa i u Europi, prema zasebnom upravnom obrazovanju, koje je utemeljeno na tradicionalnoj znanosti o javnom upravljanju, uz rastuću multidisciplinarnost i interdisciplinarnost. Uz tradicionalni naglasak na upravnu organizaciju, upravno pravo i javne financije, danas su neizostavni sadržaji javni menadžment i javne politike. Pored toga u studijske se programe uvrštava i niz drugih sadržaja i disciplina nužnih suvremenim službenicima. Profesionalizacija upravne struke dodatno se naglašava i harmonizira kroz akreditaciju studijskih programa (u Europi putem European Association for Public Administration Accreditation, www.eapaa.org). U Europi je broj akreditiranih programa oko 40, a u SAD preko 170. UN-ov Odjel za ekonomske i socijalne poslove je 2008. objavio Standarde izvrsnosti upravnog obrazovanja i usavršavanja, koji služe kao temelj prilikom akreditacije. Provođi se i europski projekt utvrđivanja ključnih kompetencija koje bi upravno obrazovanje trebalo osigurati budućim službenicima (Tuning-PA) (usp. Koprić, 2007; Musa, 2012: 103-104; Koprić, 2013b; Marčetić et al., 2013).

Sve u svemu, upravna konvergencija, odnosno europeizacija javnih uprava sastoji se u približavanju različitih modela javne uprave u Europi, njihovom obogaćivanju drugačijim i novim rješenjima, učenju i mijenjanju, rezultatima i učincima javne uprave koji su slični za građane u različitim europskim zemljama (*europeizacija kao učinak*). Zasad nema ni potrebe ni mogućnosti da se postigne stanje potpune uniformnosti, jednoobraznosti institucija, struktura i organizacija javne uprave (*europeizacija kao homogenost*).

2. UPRAVNE PRILAGODBE U HRVATSKOJ

Hrvatska je suradnju sa Sigmom započela 2001., a usprkos ulasku u članstvo EU ostaje u programu potpore Sigme do 2015. U pretpristupnom razdoblju Sigma je pažljivo pratila i podupirala upravne reforme. Rezultat je više od 40 izvještaja koje je objavila temeljem svojih pregleda i ocjene stanja (v. u Koprić et al., 2011: 1555), nekoliko projekata, brojna stručna mišljenja na određene reformske poteze i potpora pripremi većeg broja dokumenata i sistemskih zakona koji reguliraju javnu upravu i upravno sudstvo.

Od objavljenih izvještaja valja spomenuti izvještaje o: temeljnim pitanjima javne uprave (*public service and the administrative framework*; 2005, 2006, 2007, 2008, 2009, 2010); javnoj nabavi (*public procurements*; 2004, 2006,

2007, 2008, 2009, 2010); reviziji (*external audit*; 2004, 2006, 2007, 2009); unutarnjem financijskom nadzoru (*public internal financial control*; 2006, 2007, 2008, 2009); etici (*public integrity*; 2005, 2006, 2008); oblikovanju javnih politika i koordinaciji u centru vlade (*policy-making and coordination*; 2005, 2006, 2008, 2010); poreznoj upravi (*tax administration*; 2002); kapacitetima za upravne reforme (*administrative reform capacity*; 2004); javnom upravljanju i javnoj upravi (*governance and public administration*; 2004); demokraciji i vladavini prava (*democracy and the rule of law*; 2009, 2010); sustavu upravljanja javnim troškovima (*public expenditure management system*; 2008, 2009, 2010); općoj ocjeni hrvatske uprave (*general assessment*; 2010); itd. Nakon ulaska u članstvo EU, Sigma nastavlja suradnju s Hrvatskom do 2015.: preostala tri područja suradnje su opći upravni okvir i službeničko zakonodavstvo, sustav financijskog nadzora te priprema propisa, a partnerske organizacije su Ministarstvo uprave, Ministarstvo financija i Ured za zakonodavstvo Vlade.

EU je uložila znatna financijska sredstva u reformu javne uprave u Hrvatskoj. Tako je 2007. uložila 141,2, 2008. godine 146, 2009. godine 151,2, 2010. godine 153,5, 2011. godine 156,5, 2012. godine 156,1, a zadnjih šest mjeseci prije pridruživanja, tj. 2013. godine 93,5 milijuna eura.¹² Riječ je samo o IPA programu, dok je ranije niz projekata modernizacije uprave bio financiran u okviru programa PHARE i CARDS, a određena sredstva bila su dostupna kroz programe ISPA i SAPARD. Ukupno je EU uložila oko 1,6 milijardi eura u reformu hrvatske javne uprave (šire u Koprić et al., 2012: 267-271). Određene projekte financirale su i druge međunarodne organizacije (Svjetska banka, UNDP, i drugi), a dio ih je bio financiran u okviru bilateralne pomoći (Danska, Nizozemska, Švedska, Ujedinjeno kraljevstvo, SAD, itd.).¹³

Nakon prvog izvještaja o napretku iz 2005., u kojem se između ostaloga nalaze i ocjene stanja javne uprave, Europska je komisija objavila još devet obuhvatnih izvještaja o Hrvatskoj. Posljednja tri nose naziv izvještaja o monitoringu: zadnji je izvještaj objavljen 26. ožujka 2013. pod naslovom Izvještaj o monitoringu za Hrvatsku (Report, 2013).

¹² EU više ulaže samo u Srbiju, oko 200 milijuna eura godišnje, te u Tursku u koju su ulaganja za reformu uprave s 497 milijuna 2007. povećana na 903 milijuna 2013. (ec.europa.eu/enlargement/instruments/overview/index_en.htm).

¹³ Usprkos općoj ocjeni u svim tranzicijskim zemljama, pa i u Hrvatskoj, o brojnim nedostacima i problemima s takvom vrstom pomoći i ekstremno skupim projektima u kojima glavnu ulogu imaju strani, nerijetko nedovoljno upućeni i nedovoljno stručni, a jako preplaćeni eksperti, u svojoj su ukupnosti i ti projekti dali određeni doprinos europeizaciji hrvatske javne uprave kojeg nije moguće zanemariti (vrlo detaljna i svestrana analiza u: Sobis, de Vries, 2009).

Za vođenje pregovora s EU uspostavljen je posebni mehanizam, koji su sačinjavali Državno izaslanstvo za pregovore, Koordinacija za pregovore kao međuresorno radno tijelo, Pregovaračka skupina (s po jednim članom za svako od 35 poglavlja pregovora), 35 radnih skupina za pripremu pregovora po pojedinim poglavljima (s ukupno preko 1.500 članova), Ured glavnog pregovarača te Tajništvo pregovaračke skupine. Za praćenje pregovora osnovan je Nacionalni odbor kao radno tijelo Hrvatskog sabora. Tijekom procesa europeizacije nakon 2000. Hrvatska je donijela više od 500 zakona kojima je hrvatski pravni sustav usklađen s europskom pravnom stečevinom. Samo u razdoblju 2000.-2011. donesena su 523 takva zakona, što u odnosu na ukupno u tom periodu donesenih 2.005 zakona čini 26%.

Glavne prilagodbe europskim standardima mogu se sistematizirati na sljedeći način:

- a) Sustav državne uprave
 - agencifikacija
 - jačanje kapaciteta za suradnju s EU
 - profesionalizacija i depolitizacija
 - europeizacija resornih javnih politika
 - jačanje etičkih standarda i otvorenosti uprave
- b) Lokalna i regionalna samouprava
 - jačanje demokratskog legitimiteta
 - orijentacija na razvoj
 - jačanje kapaciteta za pristup fondovima EU
- c) Javne službe
 - politika liberalizacije, privatizacije i komercijalizacije
 - nezavisna regulacija komercijalnih službi od općeg interesa
 - jačanje kvalitete nekomercijalnih službi od općeg interesa
- d) Upravno obrazovanje
 - razvoj cjelovitog, vertikalno prohodnog sustava sveučilišnog upravnog obrazovanja
 - moderni sustav cjeloživotnog učenja i usavršavanja
- e) Sustav zaštite prava građana
 - upravno pojednostavljenje
 - dvostupanjsko upravno sudovanje
 - efikasniji nadzor financijskog poslovanja javnopravnih tijela
 - pravo na dobru upravu.

Organizacijske promjene u upravnom sustavu koje su nastale pod utjecajem europeizacije su vezane uz širenje agencijskog modela te uz osnivanje upravnih organizacija i njihovih organizacijskih jedinica za suradnju s europskim tijelima.

U Hrvatskoj je osnovano više vrsta agencija: nezavisne regulacijske, ekspertske, izvršne, itd. Europeizacijski impuls je naročito prisutan kod osnivanja nezavisnih regulacijskih i ekspertskih agencija, ali su čak i neke izvršne agencije nastale tijekom procesa europeizacije (npr. Agencija za plaćanja u poljoprivredi, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU, Agencija za mobilnost i programe EU, i sl.). Prema općenito prihvaćenoj definiciji, agencija je „strukturalno razdruženo tijelo, formalno odvojeno od ministarstva, koje kontinuirano obavlja javne zadatke na nacionalnoj razini, popunjeno je javnim službenicima, financira se uglavnom iz državnog proračuna, a podložno je procedurama javne kontrole pravne naravi“ (Pollit et al., prema Christensen i Lægheid, 2006: 12). Primjenom te definicije organizacije tipa agencije mogu se identificirati i među organizacijama koje ne nose oznaku agencije u svojem službenom nazivu. Jedino obuhvatno istraživanje agencija u Hrvatskoj pokazalo je da je u razdoblju 1992-2010. osnovano 87 organizacija tipa agencije, s tim da je 2010. u sklopu racionalizacije ukinuto 15 takvih organizacija. Krajem 2012. bilo je 75 organizacija tipa agencije (tzv. tip 2)¹⁴ Hrvatska je 2009. imala još i 20 polusamostalnih organizacija u sustavu državne uprave, 41 organizaciju dobrovoljnog sektora te oko 60 poduzeća u punom ili djelomičnom vlasništvu države (Musa, 2009; Musa, Koprić, 2011; Koprić, Musa, 2012).

I u klasičnoj državnoj upravi osnivaju se određena tijela sa zadatkom europeizacije odnosno jačanja kapaciteta za odnose s EU te za primjenu zajedničke pravne stečevine. Tako su bila osnovana ministarstva europskih integracija i regionalnog razvoja te središnji državni ured za koordinaciju fondova EU koji su kasnije promijenili pozicije (europske integracije spojene su s vanjskim poslovima, a koordinacija fondova EU s regionalnim razvojem). Također, praktično nema tijela državne uprave, ali ni gradova i županija, pa i drugih javnopravnih tijela u kojima nisu osnovani odjeli, uprave ili druge organizacijske jedinice za suradnju s tijelima EU. Poslovi u vezi EU i odnosi s tijelima EU bit će i nadalje temelj organizacijskog i personalnog širenja državne uprave, ali i uprave na regionalnoj i lokalnoj razini.

Temeljem Direktive o uslugama i Hrvatska je utemeljila jedinstveno upravno mjesto za kontakt za poduzetnike (psc.hgk.hr). Početkom veljače 2014. Vlada

¹⁴ Danas se uobičajeno razlikuje pet tipova organizacija: 1. polusamostalne organizacije u okviru hijerarhijskog sustava državne uprave, 2. samostalne organizacije i ustanove, 3. organizacije dobrovoljnog sektora (komore, asocijacije, zaklade), 4. organizacije privatnog prava (poduzeća), te 5. obavljanje javnih poslova od strane privatnih firmi kroz formu *outsourcinga* (van Thiel i CRIPO team, 2009). Agencijama se smatraju samostalne organizacije i ustanove navedene pod 2.

je utvrdila prijedlog novele Zakona o sustavu državne uprave kojim bi se jedinstveno upravno mjesto ustanovilo i za građane, u okviru ispostava ureda državne uprave u oko 90 mjesta u Hrvatskoj. Osnivanje takvih jedinstvenih upravnih mjesta omogućeno je Zakonom o općem upravnom postupku iz 2009. (čl. 22).¹⁵ Istim je Zakonom regulirana elektronička komunikacija i dostava u upravnom postupku (čl. 75. i 94.). Paralelno se radi na projektu e-građani, koji bi od 2014. trebao omogućiti elektronsko komunikaciju građana s javnim sektorom na jednom mjestu putem portala koji će objediniti sve podatke o javnoj upravi te omogućiti pristup elektronskim javnim uslugama (www.uprava.hr). Riječ je o nastavku projekta e-Hrvatska koji je trajao od 2004. do 2011. godine, a kojim je dio upravnih usluga već postao dostupan elektronskim putem. Osnivanje jedinstvenih upravnih mjesta za građane predviđa se u uredima državne uprave i njihovim ispostavama u oko 90 mjesta, i to novelom Zakona o sustavu državne uprave koju je Vlada u veljači 2014. uputila u zakonodavnu proceduru.

Značajan korak u standardima otvorenosti uprave postignut je nakon donošenja prvog Zakona o pravu na pristup informacijama 2003. Drugim zakonom iz 2013. predviđeno je imenovanje povjerenika za informiranje kao neovisnog državnog tijela za zaštitu prava na pristup informacijama, koje je promjenama Ustava 2010. postalo i ustavno pravo. Prva povjerenica imenovana je 2013. Hrvatska je pristupila multilateralnoj inicijativi Partnerstvo za otvorenu vlast (*Open Government Partnership*) koja je započela sastankom u Washingtonu u srpnju 2011., a formalno inaugurirana u rujnu 2011. u New Yorku. Deklaraciju o otvorenoj vlasti u samo godinu dana, do rujna 2012., potpisalo je 55 zemalja među kojima i Hrvatska. Ukupno su Deklaraciji dosad pristupile 63 zemlje. Hrvatska je uspostavila Savjet Partnerstva već početkom 2012. da bi ubrzo usvojila Akcijski plan za provedbu za 2012.-2013. U dvogodišnjem razdoblju ostvarena je u potpunosti 1/3 planiranih aktivnosti dok su ostale u procesu provedbe (Izvješće, 2013).

Promjene u sustavu javnih službenika započele su još donošenjem Zakona o državnim službenicima i namještenicima te Zakona o plaćama u javnim službama 2001. Nastavljene su Zakonom o državnim službenicima iz 2005., Zakonom o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2008. te Zakonom o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi iz 2010. Na temelju tih zakona započele su promjene koje se odnose na uvođenje nešto modernijih oblika upravljanja

¹⁵ Stranci se na takvom mjestu treba omogućiti na podnese sve zahtjeve koji će se onda dostaviti nadležnim tijelima te dobivanje propisanih obrazaca, obavijesti, savjeta i druge pomoći.

ljudskim potencijalima (HRM) u javnoj upravi, insistiranja na etičkim standardima u državnoj službi, uvođenja bolje pravne zaštite položaja službenika te njihovog stručnog usavršavanja.

Odbor za državnu službu utemeljen je Zakonom o državnim službenicima radi pružanja pravne zaštite protiv odluka upravnih rukovoditelja u službeničkim pitanjima. Započeo je s radom početkom 2006.¹⁶ Prvo Etičko povjerenstvo utemeljeno je 2009., a drugo 2012. godine. Ono djeluje na razini čitave države primjenjujući Etički kodeks (2006., novela 2008., novi Etički kodeks državnih službenika usvojen je 2011. i izmijenjen 2012.; šire u: Marčetić, 2013).¹⁷ Neke mjere, poput tzv. depolitizacije na razini rukovoditelja upravnih organizacija u sastavu ministarstava i drugih visokih upravnih službenika bile su provedene samo formalno i nisu se uspjele održati u prvoj narednoj političkoj promjeni poslije izbora za Hrvatski sabor u studenome 2011. kad je došlo po ponovne značajnije politizacije sustava (v. i Musa, 2012: 104). Također, neuspjeh je doživio i pokušaj stvaranja platnog sustava koji bi poticao zalaganje i usmjeravao na rezultate rada.

Inovacije utemeljene na usvajanju europskih standarda mogu se pratiti i u sustavu oblikovanja javnih politika, ali i u sadržaju tih politika.¹⁸ Kapacitet hrvatske državne uprave da oblikuje, koordinira i prati stručno utemeljene javne politike nije posebno izražen. One se vode pod prevelikim utjecajem trenutačnih političkih vlastodržaca, a uz premalo sudjelovanje demokratske javnosti, građana, službenika i stručnjaka izvan državne uprave. Radi poboljšanja tog stanja Vlada je u studenome 2009. donijela Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata. U 2011. proveden je taj oblik participacije javnosti u pripremi svega 48 propisa te su dobivena svega 173 očitovanja. Za gotovo 2/3 propisa savjetovanje nije provedeno. U 2012. ostvaren je značajni napredak te je provedeno savjetovanje za 144 zakona, propisa i druga akta u kojima je dobiveno 4.786 očitovanja (www.uzuvrh.hr).

Budući da javne politike često traže usvajanje novih ili promjenu postojećih propisa, dulje se vrijeme pokušavalo uobličiti sustav procjene učinaka propisa koji se donose, da bi sredinom 2011. bio donesen Zakon o procjeni

¹⁶ U razdoblju 2006.-2011. Odbor je primio 10.606 upravnih predmeta, a riješio je njih 8.758, iz kojih je proizašlo 708 upravnih sporova. Uz to imao je još i 1.040 neupravnih predmeta. Predmeti se najčešće tiču naknade troškova prijevoza (4.988), prijma u službu (1.350) te ocjenjivanja službenika (1.064). Zadnji izvještaj o radu objavljen je za 2011. godinu na www.uprava.hr.

¹⁷ Prema dostupnim izvještajima, u razdoblju 2009.-2012. Etičko je povjerenstvo primilo 1.288 pritužbi (www.uprava.hr).

¹⁸ Petak napredak u području oblikovanja javnih politika vidi gotovo isključivo u transferu (uvozu) iz EU i drugih međunarodnih organizacija (Petak, 2013: 17).

učinaka propisa. Nakon toga donesen je niz podzakonskih propisa te su utvrđene smjernice i obrasci za procjenu učinaka propisa (*regulatory impact assessment*). Krajem 2012. donesena je i Strategija procjene učinaka propisa s Akcijskim planom za razdoblje 2013.-2015. Što se tiče sadržaja javnih politika, smatra se da su među najvažnijim politikama koje se prilagođavaju politikama EU regionalna i kohezijska politika, poljoprivredna politika i politika razvoja službi od općeg interesa. No, tu su i druge politike, poput politike azila, razvoja informacijskog društva i politike za mlade (o tri potonje više u Koprić et al., 2012: 231-246). Premda je sadržaj javnih politika nesumnjivo od prvorazredne važnosti za čitavo društvo, s gledišta europeizacije uprave najvažnije je pitanje upravnog kapaciteta za vođenje kvalitetnih i zajednici orijentiranih javnih politika.

U lokalnoj samoupravi, koja je puno više pod utjecajem Vijeća Europe nego li EU, valja spomenuti punu ratifikaciju Europske povelje o lokalnoj samoupravi i prilagodbu njezinim standardima kao jedan od temeljnih europeizacijskih procesa. Minimalni krug odredbi Povelje ratificiran je 1997. tako da je Povelja počela obvezivati Hrvatsku od 1. veljače 1998. Povelja je u potpunosti ratificirana tek 2008. U međuvremenu je 2003. ratificirana i Europska okvirna konvencija o prekograničnoj suradnji lokalnih zajednica ili vlasti. Formirano je nekoliko euroregija u kojima participiraju i hrvatske županije (Dunav-Drava-Sava, 1998., Mura-Drava 2005., itd.). Za jačanje položaja lokalne samouprave važno je načelo supsidijarnosti, prema kojem se javne ovlasti trebaju povjeriti onoj najnižoj razini javne vlasti, od lokalne preko regionalne i nacionalne do europske, koja je kadra te ovlasti kvalitetno obavljati. To načelo snažno podupire ne samo Vijeće Europe, nego i EU.¹⁹

Politički legitimitet na lokalnoj razini pokušalo se ojačati uvođenjem izbora lokalnih načelnika izravno od strane građana, od općih lokalnih izbora 2009., što bi dovelo do jačeg naglaska na lokalni javni menadžment i stručnost, smanjilo partijsku politizaciju na lokalnoj razini, okrenulo lokalnu samoupravu razvoju i postizanju rezultata. Uz ublažavanje nekih negativnosti prethodnog uređenja, ni ta, a ni druge institucije na lokalnoj razini koje bi trebale pridonijeti demokratskom legitimitetu (mogućnost opoziva načelnika, mjesna samouprava, ostali oblici participacije, nezavisne građanske liste i kandidati) nisu osobito uspješne. Promjene su uglavnom formalnopravne naravi, a dalekosežniji učinci se tek očekuju (šire u Koprić, 2011a; Koprić, Vukojičić Tomić, 2013; Koprić, Manojlović, 2013).

¹⁹ Detaljnije o utjecaju dokumenata Vijeća Europe na hrvatski sustav lokalne samouprave u Koprić, 2012a.

Orijentacija lokalnih i regionalnih jedinica na razvoj uspostavlja se kao jedna od glavnih svrha lokalne i regionalne samouprave, a tema lokalnog i regionalnog razvoja postaje jedna od najpopularnijih u čitavom svijetu.²⁰ Europska regionalna politika usmjerena je na pomaganje i potporu slabije razvijenim regijama. No, svaka zemlja, ali i regija ponaosob treba osigurati apsorpcijski kapacitet za privlačenje i korištenje sredstva iz fondova EU (šire u Đulabić, 2012). Hrvatska je oblikovala sustav institucija potrebnih za vođenje i provedbu regionalne politike te potporu regionalnom razvoju.

Oblikovanje sustava regionalnog razvoja započelo je uvođenjem statističkih regija u dogovoru s Eurostatom, a nastavilo se pripremom, donošenjem i provedbom Zakona o regionalnom razvoju i Strategije regionalnog razvoja. Uspostava regija dio je procesa regionalizacije. Hrvatska je kod Eurostata dosad uspješno prijavila tri varijante podjele na statističke regije (NUTS II jedinice).²¹ Temeljno pravilo za te jedinice jest da trebaju imati između 800.000 i 3.000.000 stanovnika, premda u Europi postoje iznimke u oba smjera.²² U prvoj verziji iz 2005.²³ Hrvatska je prijavila četiri statističke regije, Središnju Hrvatsku, Zagrebačku regiju, Jadransku Hrvatsku te Istočnu Hrvatsku. Godine 2007. uspostavljene su tri statističke regije, Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i istočna (Panonska) Hrvatska, te Jadranska Hrvatska. Od 1. siječnja 2013. Sjeverozapadna i Panonska regija spajaju se u Kontinentalnu, dok Jadranska i dalje opstaje (Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku iz 2012.).

Zakon o regionalnom razvoju donesen je potkraj 2009. Njime predviđena partnerska vijeća, koja se osnivaju na razini svake statističke regije, osnovana su Uredbom Vlade u ožujku 2010. Predsjednik partnerskih vijeća sve tri statističke regije bio je ministar regionalnog razvoja, dok je administrativne i stručne poslove za njih obavljala Agencija za regionalni razvoj Republike

²⁰ Na tom mjestu valja dodati da razvoj nije izbor samih lokalnih jedinica. Kompeticija unutar EU u kojoj ima oko 92.000 lokalnih i regionalnih jedinica nameće razvoj kao uvjet opstanka svake pojedine jedinice. O europeizaciji lokalnih samouprava v. i Musa, 2011.

²¹ Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku uvedena je 1980. od strane Europskog ureda za statistiku (Eurostat). U 27 zemalja članica EU prije hrvatskog pridruživanja takvih je NUTS II regija bilo ukupno 271.

²² Bremen u Njemačkoj ima manje od donje granice, a regija Île-de-France daleko više od gornje granice. Neka vojvodstva u Poljskoj također prelaze gornju granicu, dok Bratislava ima manje od donje granice. No, EU je odlučna u eliminiranju svih tih iznimki, pa novim kandidatima uopće ne dopušta prijavu varijanti s iznimkama.

²³ Jedna od verzija, s podjelom na pet regija, prijavljena je i odbijena još 2003. od strane Eurostata, jer dvije od pet prijavljenih regija nisu udovoljile kriteriju od 800.000 stanovnika. Eurostat je odbio još jedan hrvatski prijedlog, onaj koji je 2005. predvidio tri regije, od čega Zagreb kao samostalnu regiju, opet zato što u tom trenutku prema rezultatima zadnjeg općeg popisa stanovništva Zagreb nije imao 800.000 stanovnika.

Hrvatske. Strategija regionalnog razvoja je donesena nakon Zakona, a odnosi se na razdoblje 2011.-2013. Same županije osnivaju svoje agencije za regionalni razvoj, a razvojne agencije osnovale su samostalno ili zajednički i neke lokalne jedinice.²⁴ Razvijene su i neke druge institucije za lokalni razvoj, poput lokalnih akcijskih grupa (LAG). Takvih je osnovano preko 60 s ciljem poticanja lokalnog održivog razvoja za ruralnom području, povezano s IPARD programom EU.

Krajem 2013. u javnoj je raspravi bio nacrt novog Zakona o regionalnom razvoju, kojim se predviđa niz novina. Planira se uvođenje pet planskih područja, i to Središnje, Sjeverozapadne, Istočne, Srednjeg i Južnog Jadrana te Sjevernog Jadrana i Like. Također, prepoznaje se uloga urbanih aglomeracija Zagreba, Splita, Rijeke i Osijeka te ostalih urbanih područja (preostalih 14 gradova s preko 35.000 stanovnika). Radi učinkovitije koordinacije predviđa se mogućnost sklapanja razvojnog sporazuma za plansko područje. Uvodi se i jedinstveni sustav ocjenjivanja i razvrstavanja lokalnih jedinica (općina i gradova) te županija prema stupnju razvijenosti, kao i novo definiranje potpomognutih područja. Tim bi se sustavom konačno zamijenila posebna i diferencirana pravna regulacija položaja jedinica od posebne državne skrbi, onih na brdsko-planinskom području i na otocima, koja sada obuhvaća preko 50% jedinica lokalne samouprave svjedočeći da se „normalna“ pravna regulacija primjenjuje na manje od polovice općina i gradova u Hrvatskoj, što je jedan od indikatora neadekvatnosti postojeće teritorijalne organizacije države (šire u Koprić, 2013).

Upravo se o promjeni teritorijalne organizacije vode značajne rasprave, uz zalaganje struke za uspostavu jednostavnijeg, preglednijeg i vitalnijeg sustava koji bi na prvoj, temeljnoj razini sačinjavalo 100-150 jedinica, dok bi na drugoj bile uspostavljene četiri regije, skupa s metropolitanskim područjem Zagreba. Time bi se Hrvatska, koja sada ima prosječno najmanje jedinice lokalne samouprave na području bivše Jugoslavije, priključila velikoj skupini europskih zemalja koje su uglavnom već prošle slični put smanjivanja broja jedinica i formiranja jedinica koje su sposobnije samostalno se razvijati u ekonomskom, društvenom i svakom drugom pogledu, biti oslonac ekonomskom razvoju te pružati široku lepezu javnih usluga građanima (šire u Koprić, 2012).

Usvajanje novog koncepta službi od općeg interesa odvija se sporo i s dosta nerazumijevanja. Najbolji su rezultati postignuti u pojedinim od tih službi, odnosno u pojedinim sektorima, posebno u profitabilnim službama od općeg

²⁴ O ulozi lokalnih razvojnih agencija v. u OECD, 2009.

ekonomskog interesa, kao što su telekomunikacije, poštanska služba, opskrba plinom, zračni prijevoz, i slični. U sektorima koji ne nude izgleda na profit ili su oni skupčani sa značajnim poteškoćama ili su pak politički ili na drugi način osjetljivi, kao što su željeznički prijevoz, opskrba vodom i električnom energijom, i slični, promjene u skladu s europskim standardima su znatno sporije. Određene neekonomske službe kao što su ljekarništvo, zdravstvo ili obrazovanje pod velikim su pritiskom za manje ili više prikrivenom privatizacijom i izbjegavanjem obveza javne službe. Politika liberalizacije, tj. otvaranja tržišta u pojedinim sektorima javnih službi; zatim privatizacije bivših državnih ili lokalnih monopolista; te na kraju komercijalizacije, kao uvođenja i naplate tržišnih cijena usluga od općeg interesa dovodi do stalnih i sve dubljih strukturnih promjena u javnoj upravi na državnoj i lokalnoj razini. Među recentnim promjenama su liberalizacija tradicionalno komunalnih sektora, kao što su opskrba plinom, a u nekoj mjeri čak i opskrba vodom i zbrinjavanje otpadnih voda (Zakon o tržištu plina iz 2013. te Zakon o vodama iz 2009. sa zadnjom novelom iz 2013.).

Nedostaje opća strategija razvoja javnih službi, kao i njihova opća pravna regulacija ili bar regulacija nekih od pitanja koja su s njima u vezi. Zakon o plaćama u javnim službama i još neki propisi reguliraju samo platni sustav za službenike koji se plaćaju iz državnog proračuna ili proračuna velikih ustanova u području socijalne zaštite (HZZO, HZMO, HZZ), ali ne i sve službe od općeg interesa. Zakon o ustanovama regulira samo glavna pitanja organizacije neprofitnih ustanova, ali ne i sadržaj njihovog rada, što je prepušteno uglavnom nekonzistentnom sektorskom zakonodavstvu. U sektorima službi od općeg ekonomskog interesa osnovana su i djeluju nezavisna regulacijska tijela, no ni za njih ne postoji sistemska pravna regulacija bar općih pitanja. Naglasak u sektorima neekonomskih službi je na kvaliteti, standardizaciji, dostupnosti, ali i snižavanju troškova (šire u Koprić et al., 2012: 175-187, Koprić, 2013a).

Bolonjska reforma dala je značajni poticaj razvoju suvremenog upravnog obrazovanja u Hrvatskoj. Neki su dotadašnji studijski programi značajnije promijenjeni te od 2008. studij završavaju prvostupnici javne uprave. Pored studija prvog stupnja dosad su se razvili i specijalistički diplomski studiji, s tim da se zasad obje te kategorije smatraju stručnim studijima. Od sveučilišnih studija postoji nekoliko specijalističkih postdiplomskih studija te jedan doktorski studij, zapravo smjer u okviru dokorskog studija prava. Godine 2009. bilo je ukupno 13 studijskih programa u području javne uprave, kao, prema formalno utvrđenoj klasifikaciji hrvatske Agencije za znanost i visoko obrazovanje, potpodručju prava. Sada je broj studijskih programa 20. Pravni predmeti još uvijek pretežu, budući da se velik dio tih studija odvija u

sklopu ili u suradnji s pravnim fakultetima na kojima se tradicionalno, još od osnivanja Juridičkog fakulteta 1776. poučava znanost o upravi, kao okosnica studija javne uprave. Još uvijek nedostaje značajniji iskorak prema razvoju cijele vertikale sveučilišnih studija javne uprave, čime bi upravna struka uhvatila priključak s drugim europskim zemljama. Nedostaje također sistematizacija kompetencija koje država traži za svoje službenike – ne postoji lista tih kompetencija koja bi bila orijentacija ne samo za upravno obrazovanje (*demand side*), nego i za zapošljavanje službenika i općenito upravljanje ljudskim potencijalima u hrvatskoj javnoj upravi. Niti jedan studijski program upravnog obrazovanja u Hrvatskoj nema europsku akreditaciju. Razlog je uglavnom u tome što u tim studijskim programima pretežu pravni, uz značajno zanemarene upravnoteorijske, javnomenadžerske i ekonomske predmete. To znači da sadržajno još uvijek nisu usklađeni s europskim modelom upravnog obrazovanja (usp. Koprić, 2013b; Marčetić et al., 2013).²⁵

Za usavršavanje postoje središnja institucija, Državna škola za javnu upravu, te još desetak drugih institucija, uglavnom vezanih uz pojedine upravne resore. Državna škola osnovana je kao zasebna javna ustanova 2012. godine. Njezin prethodnik, Centar za stručno osposobljavanje i usavršavanje državnih službenika osnovan je 2004., a Državna škola je nastala izdvajanjem Centra iz sastava Ministarstva uprave i spajanjem s Akademijom lokalne demokracije koja je od osnivanja 2006. funkcionirala kao samostalna javna ustanova. Sustavni podaci o rezultatima rada tih institucija ne postoje, a naročito nema ocjena učinka njihovog djelovanja. Ipak, prema nekim podacima, Centar je godišnje imao u prosjeku oko 8.000 polaznika godišnje. Državna škola za javnu upravu imala je 2013. godine 10 zaposlenika, a u obavljanju tečajeva angažirala je i 77 vanjskih suradnika. Provela je 173 različita programa usavršavanja u trajanju 2.059 sati za ukupno 4.458 polaznika. Škola surađuje s Regionalnom školom za javnu upravu iz Danilovgrada koja je kao posebna međunarodna organizacija neka vrsta čvorišta u mreži sličnih institucija u zemljama jugoistočne Europe, funkcionalno povezana s Europskom komisijom (usp. Koprić, 2013).

Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. po prvi put uvodi i specifični oblik pravne zaštite od postupanja pružatelja javnih usluga koja su različita od upravnog akta. Pružatelj može podnijeti prigovor tijelu nadležnom za provedbu nadzora nad obavljanjem određene vrste javnih usluga, što će biti neko ministarstvo ili pak nezavisni regulator. Korisnik usluga koji nije

²⁵ Jedino Fakultet za upravu Sveučilišta u Ljubljani ima europski akreditirane studijske programe. Hrvatska je jedina europska zemlja bez sveučilišnih studija javne uprave i bez ijednog fakulteta koji bi bio specijaliziran samo za upravno obrazovanje.

zadovoljan odgovorom toga tijela, kojeg bi trebao primiti u roku od 30 dana, može pokrenuti upravni spor. Zakoni kojima su uspostavljeni nezavisni regulatori obično reguliraju i specifičnosti pravne zaštite korisnika (potrošača) u pojedinim službama od općeg ekonomskog interesa.²⁶

Reforma upravnog sudovanja i postupanja trebala je biti usmjerena k jednostavnijem upravnom postupanju i boljoj sudskoj zaštiti od upravnog postupanja i drugih oblika. U pogledu upravnog postupanja ciljevi su bili pojednostavljivanje zakona o općem upravnom postupku, smanjenje broja posebnih upravnih procedura, ubrzavanje postupaka i njihovo što veće pojednostavljivanje te povećanje efikasnosti rada uprave. Upravno sudovanje bilo je usmjereno k široj sudskoj zaštiti i uvođenju upravnog spora pune jurisdikcije. Novi Zakon o općem upravnom postupku iz 2009. je kraći i jednostavniji od prethodnog, a, uz klasičnu opću upravnu proceduru, regulira i upravni ugovor, postupanje pružatelja javnih usluga te svako drugo postupanje javnopravnih tijela iz područja upravnog prava, i jamči pravnu zaštitu od svih tih oblika upravnog djelovanja. Time predstavlja korak naprijed u pravnoj zaštiti građana i drugih subjekata, a osigurava i nešto efikasniji rad uprave (šire u Koprić, 2011a). Uz njega je vezana i Uredba o uredskom postupanju iz 2009. te Zakon o upravnoj inspekciji iz 2008. Ipak, u regulaciji upravnog postupanja ostaje dosta prostora za usvajanje europskih standarda, dok je posebni, veliki problem ostvarenje njegovih načela i intencija, kao i nekih važnih novih instituta koji zasad nisu našli primjenu u praksi ili je ona tek rudimentarna. Također, velik je zadatak regulacija i ostvarenje prava na dobru upravu, s kojim se Hrvatska zapravo još nije ni počela suočavati (Koprić et al., 2011).

Tijekom reforme upravnog sudovanja stvorene su dvije razine upravnih sudova, pri čemu su osnovana četiri prvostupanjska upravna suda, u Zagrebu, Splitu, Rijeci i Osijeku, a Upravni sud je preoblikovan u Visoki upravni sud Republike Hrvatske. Novi upravni sudovi započeli su s radom 1. siječnja 2012. Novi Zakon o upravnim sporovima iz 2010. osigurao je institucionalna i pravna rješenja komplementarna novom Zakonu o općem upravnom postupku iz 2009., šireći mogućnosti pokretanja upravnog spora, uvodeći spor pune jurisdikcije s kontradiktornom usmenom javnom raspravom i, barem načelno, pravom na žalbu protiv presuda prvostupanjskih upravnih sudova. Time su formalno usvojeni standardi iz Konvencije za zaštitu

²⁶ Europeizacija javnih službi jedan je od najkompleksnijih reformskih procesa u čitavoj Europi koji sa sobom donosi niz novih problema i pitanja u sustave javne uprave, od kojih neke nije moguće razumjeti u tradicionalnim okvirima upravnog prava, niti rješavati klasičnim upravnim i upravnopravnim instrumentima. Puno detaljnije o nekim od tih pitanja i problema u Koprić, 2009; Koprić et al., 2013; Koprić et al., 2012/13; itd.

ljudskih prava i temeljnih sloboda. Problemi su u relativno velikom broju zaostalih predmeta i dugačkom periodu između podnošenja tužbe i donošenja pravomoćne sudske odluke, malom kapacitetu prvostupanijskih sudova u koje su imenovani suci nedovoljno obrazovno pripremljeni za upravne sporove, pretjerano suženom mogućnosti podnošenja žalbe na prvostupanijske odluke radi kojih već dolazi do značajno različitog postupanja na četiri prvostupanijska suda, itd. (šire u Koprić, 2014).

U pogledu uvođenja sustava kontrole financijskog poslovanja javnopravnih tijela važni su koraci poduzeti uvođenjem i jačanjem kapaciteta državne revizije (Državni ured za reviziju je osnovan 1993. a započeo s radom 1994.), uvođenjem sustava unutarnjih financijskih kontrola u javnom sektoru, uvođenjem i stalnom dogradnjom pravila i institucija sustava javne nabave te čvrstim nadzorom nad javnim nabavama s osloncem na Državnu komisiju za kontrolu postupaka javne nabave, itd.

3. ZAKLJUČAK

Faza europeizacije hrvatske javne uprave započela je 2001. godine. Obuhvaća značajne promjene u središnjoj državnoj upravi, javnim službama (službama od općeg interesa), lokalnoj i regionalnoj samoupravi, službeničkom sustavu, upravnom obrazovanju, općem upravnom pravu te u sustavu pravne zaštite građana. U svim tim područjima razvijaju se značajni europski standardi, koji služe kao oslonac harmonizacije javnih uprava europskih zemalja. Europske standarde razvijaju Europska unija, Vijeće Europe, ali i same europske zemlje međusobnom razmjenom i učenjem. Reformama hrvatske uprave želi se ojačati upravne kapacitete, ostvarenje standarda dobrog europskog upravljanja i efektivni ulazak u zajednički europski upravni prostor. Europska je unija nametnula politiku i mehanizme kondicionalnosti te osigurala značajna financijska sredstva, projekte i stručnu potporu upravnim reformama u Hrvatskoj.

Među glavnim promjenama u sustavu državne uprave kao najvažnije europeizacijske reforme valja spomenuti agencifikaciju, promjene u službeničkom sustavu usmjerene k profesionalizaciji i depolitizaciji, europeizaciju dobrog dijela sektorskih javnih politika te jačanje otvorenosti i etičnosti uprave. U lokalnoj i regionalnoj samoupravi ide se ka jačanju demokratskog legitimiteta i reorijentaciji teritorijalne samouprave na razvoj. Regionalnu politiku obilježava stvaranje formalnih pretpostavki i jačanje kapaciteta za pristup strukturnim fondovima Europske unije. U javnim se službama usvaja europski koncept službi od općeg interesa, provodi politika

liberalizacije, privatizacije i komercijalizacije te stvaraju pretpostavke za autonomnu regulaciju ekonomskih službi te bolju kvalitetu nekomercijalnih službi od općeg interesa. Sustav zaštite prava građana naspram javnopravnih tijela mijenja se pojednostavljenjem upravnih postupaka, uvođenjem dvostupanjskog upravnog sudovanja, kao i općim usvajanjem standarda Konvencije za zaštitu ljudskih prava i temeljnih sloboda Vijeća Europe. Sve se veća pažnja posvećuje pravu na dobru upravu utemeljenom Poveljom o temeljnim pravima EU. Učinjeni su određeni koraci k razvoju modernog i kvalitetnog, sustavnog obrazovanja za ključno upravno osoblje, kao i početni koraci u razvoju sustava stručnog usavršavanja javnih službenika.

Prilagodbe su u tijeku, a usprkos općenito dobrim rezultatima, ostaje značajni prostor za punu europeizaciju učinaka hrvatske javne uprave. Premda ne postoji mogućnost kvantitativnog mjerenja stupnja prihvatanja europskih standarda, iz sadržajnih i metodoloških razloga, ocjena na temelju detaljne analize širokog spektra područja i pitanja pokazuje relativno dobro stanje. U formalnopravnom i institucionalnom smislu, učinjeni su značajni koraci. Najkritičnijima se čine pitanja izgradnje kapaciteta za funkcioniranje u europskom upravnom prostoru, s obzirom na naslijeđeno, ne baš povoljno stanje ljudskih kapaciteta, obrazovanja i usavršavanja. Također, razumijevanje europskih standarda i njihovo subjektivno prihvatanje nije na zadovoljavajućoj razini. Osim masovnijeg informiranja te intenzivnijeg obrazovanja i usavršavanja u duhu prihvatanja europskih upravnih standarda, valjalo bi pristupiti širokom empirijskom istraživanju upravne kulture, da bi se preciznije utvrdilo sadašnje stanje, ali i područja i pitanja koja zavređuju posebne i dodatne napore.

LITERATURA

1. Christensen, Tom, Per Lægreid (2006) Agencification and Regulatory Reforms. U: Tom Christensen, Per Lægreid (eds.) *Autonomy and Regulation: Coping with Agencies in the Modern State*. Chaltenham, Northampton: Edward Elgar
2. Craig, Paul P. (2013) A General Law on Administrative Procedure, Legislative Competence and Judicial Competence. *European Public Law* 19(3): 503-524
3. Đulabić, Vedran (2012) Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatska. U: 2. forum za javnu upravu. Zagreb: Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung
4. Hofmann, Herwig C. H., Alexander H. Türk (2006) Policy Implementation. U: Herwig C. H. Hofmann, Alexander H. Türk (eds.) *EU Administrative Governance*. Cheltenham, Northampton: Edward Elgar
5. Izvješće (2013) Izvješće o provedbi Akcijskog plana za provedbu inicijative Partnerstvo za otvorenu vlast u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2012. do 2013. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske

6. Kodeks (2005) *The European Code of Good Administrative Behaviour*. Luxembourg: European Communities, The European Ombudsman
7. Koprić, Ivan (2007) Trendovi u razvoju i mogućnosti kvalitetnijeg upravnog obrazovanja u Hrvatskoj. U: Jakša Barbić (ur.) *Reforma pravnog obrazovanja*. Zagreb: HAZU
8. Koprić, Ivan (2009) Od javnih službi do službi od općeg interesa: nova europska regulacija i njezin odraz u modernim upravnim sustavima. U: *Drugi Skopsko-zagrebački pravni kolokvij, zbornik radova*. Skopje: Pravni fakultet Justinijan Prvi
9. Koprić, Ivan (2009a) Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti? U: Damir Vašiček (ur.) *Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima*. Opatija: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika
10. Koprić, Ivan (2011) Europski upravni prostor – različiti pristupi, slični ishodi. U: Borče Davitkovski (ur.) *Zbornik radova s međunarodne znanstvene konferencije Contemporary Administrative Law: Trends, Innovations, Reforms*. Skopje: Praven fakultet Justinijan prvi
11. Koprić, Ivan (2011a) Nezavisni lokalni politički akteri u Hrvatskoj. U: *Izbori zastupnika u Hrvatski sabor i referendum*. Zagreb: HAZU
12. Koprić, Ivan (2012) Lokalna i regionalna samouprava u Hrvatskoj: k policentričnoj zemlji. U: Jakša Barbić (ur.) *Hrvatski pravni sustav*. Zagreb: HAZU
13. Koprić, Ivan (2012a) Croatia and European Standards. Izlaganje na konferenciji *Resolving Conflicts between Central, Regional and Local Government: Questions of Local Government Discretion, Autonomy and Accountability*, Leicester, 18th June 2012
14. Koprić, Ivan (2013) Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj: razvoj, stanje i perspektive. U: *Lokalna samouprava i lokalni izbori*. Zagreb: Institut za javnu upravu
15. Koprić, Ivan (2013a) Razvoj i problemi agencijskog modela s posebnim osvrtom na nezavisne regulatore. U: Ivan Koprić, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (ur.) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu
16. Koprić, Ivan (2013b) Governance and Administrative Education in South Eastern Europe. Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration 13(1): 5-39
17. Koprić, Ivan (ur.) (2014) *Europeizacija upravnog sudovanja u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu
18. Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2011) Good Administration as a Ticket to the European Administrative Space. *Zbornik Pravnog fakulteta u Zagrebu* 61(5): 1515-1560
19. Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
20. Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Polonca Kovač (2012/13) Agencies in Three South Eastern European Countries: Politics, Expertise and Law. *NISPAcee Journal of Public Administration and Policy* V(2): 17-44
21. Koprić, Ivan, Anamarija Musa, Vedran Đulabić (ur.) (2013) *Agencije u Hrvatskoj: regulacija i privatizacija javnih službi na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini*. Zagreb: Institut za javnu upravu
22. Koprić, Ivan, Anamarija Musa (2012) *Croatia*. U: Koen Verhoest, Sandra Van Thiel, Geert Bouckaert, Per Laegreid (eds.) *Government Agencies: Practices and Lessons from 30 Countries*. Basingstoke: Palgrave Macmillan
23. Koprić, Ivan, Tijana Vukojičić Tomić (2013) Lokalni politički sustav nakon uvođenja neposrednog izbora načelnika – stanje i prijepori. U: Ivan Koprić (ur.) *Reforma lokalne i*

- regionalne samouprave u Hrvatskoj. Zagreb: Institut za javnu upravu i Pravni fakultet u Zagrebu
24. Koprić, Ivan, Romea Manojlović (2013) Participacija građana u lokalnoj samoupravi – nova hrvatska pravna regulacija i neka komparativna iskustva. U: Zbornik radova četvrtog skopsko-zagrebačkog pravnog kolokvija. Skopje
 25. Law (2012) Law of Administrative Procedure of the European Union. European Parliament
 26. Marčetić, Gordana (2013) Etički kodeksi za državne službenike – pravna kategorija ili moralna obveza? U: 3. forum za javnu upravu. Zagreb: Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung
 27. Marčetić, Gordana, Goranka Lalić Novak, Jasmina Džinić (2013) Public Administration Education in the Twelve Post-Socialist Countries and Croatia: Is There a Convergence? Hrvatska i komparativna javna uprava / Croatian and Comparative Public Administration 13(1): 123-160
 28. Mendes, Joana (2009) Good Administration in EU Law and the European Code of Good Administrative Behaviour. EUI Working Papers, Law 2009/09
 29. Meuwese, Anne, Ymre Schuurmans, Wim Voermans (2009) Towards a European Administrative Procedure Act. Review of European Administrative Law 2(2): 3-35
 30. Musa, Anamarija (2009) Europeizacija i agencijski model javne uprave. Doktorska disertacija. Zagreb: Pravni fakultet
 31. Musa, Anamarija (2011) Lokalna samouprava u kontekstu europskih integracija: trendovi i izazovi. U: Josip Kregar, Vedran Đulabić, Đorđe Gardašević, Anamarija Musa, Slaven Ravlić, Tereza Rogić Lugarić: Decentralizacija. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo
 32. Musa, Anamarija (2012) Javna uprava. U: Jakša Barbić (ur.) Hrvatski pravni sustav. Zagreb: HAZU
 33. Musa, Anamarija, Ivan Koprić (2011) What Kind of Agencification in Croatia? Trends and Future Directions. Transylvanian Review of Administrative Sciences, Special Issue, pp. 33-53
 34. OECD (2009) Debra Mounrford: Organising for Local Development: The Role of Local Development Agencies. Paris: OECD
 35. Petak, Zdravko (2013) Policy pristup u hrvatskoj javnoj upravi. U: 4. forum za javnu upravu. Zagreb: Institut za javnu upravu i Friedrich Ebert Stiftung
 36. Peters, B. Guy (2004) Agenda-Setting in the European Union. U: Jeremy Richardson (ed.) European Union: Power and Policy-Making. London, New York: Routledge
 37. Proposal (2012) Proposal of the Regulation on Electronic Identification and Trust Services for Electronic Transactions in the Internal Market, COM, 2012, 238/2, European Commission
 38. Report (2013) Monitoring Report on Croatia's Accession Preparations. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council COM(2013)171 final
 39. Richadson, Jeremy (2004) Policy-Making in the EU. U: Jeremy Richardson (ed.) European Union: Power and Policy-Making. London, New York: Routledge
 40. Sigma (2009) Sustainability of Civil Service Reforms in Central and Eastern Europe Five Years After EU Accession (44). Paris: OECD/Sigma
 41. Sigma (2012) Rethinking Europe's „Rule of Law“ and Enlargement Agenda (49). Paris: OECD/Sigma
 42. Sobis, Iwona, Michiel S. de Vries (2009) The Story Behind Western Advice to Central Europe during its Transition Period. Bratislava: NISPAcee Press
 43. Standards of Excellence (2008) Standards of Excellence for Public Administration Education and Training. United Nations Department of Economic and Social Affairs in

- cooperation with the International Association of Schools and Institutes of Administration Task Force
44. Statskontoret (2005) Principles of Good Administration in the Member States of the European Union
 45. Šimac, Neven (2002) Europski principi javne uprave. Zagreb: Udruga za demokratsko društvo
 46. Van Thiel, Sandra i CRIPO team (2009) The Rise of Executive Agencies: Comparing the Agencification of 25 Tasks in 21 Countries. Rad izložen na konferenciji EGPA, Malta, 2-5. rujna 2009.
 47. White Paper (2001) A White Paper on European Governance. European Commission

PRAVNI IZVORI

1. Charter of Fundamental Rights of the European Union, OJEU C 83/391
2. The Code of Good Administrative Behaviour, European Ombudsman, as adopted by the European Parliament by Resolution A5-0245/2001
3. Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms (with additional protocols), CoE
4. Directive 1999/93/EC on a Community Framework for Electronic Signatures
5. Etički kodeks, NN 49/06, 134/08
6. Etički kodeks državnih službenika, NN 40/11, 13/12
7. Europska povelja o lokalnoj samoupravi, NN-Međunarodni ugovori 14/97, 2/07, 4/08
8. Kodeks savjetovanja sa zainteresiranom javnošću u postupcima donošenja zakona, drugih propisa i akata, NN 140/09
9. Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku, NN 96/12
10. Recommendation CM/Rec(2007)7 of the Committee of Ministers to Member States on Good Administration, CoE
11. Resolution with recommendations to the Commission on a Law of Administrative Procedure of the European Union, European Parliament 2012/2024(INI)
12. Strategija procjene učinaka propisa i Akcijski plan procjene učinaka propisa za razdoblje od 2013. do 2015. godine, Odluka Vlade Republike Hrvatske, NN 146/12
13. Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2011.-2013., Vlada Republike Hrvatske, lipanj 2010.
14. The Treaty on European Union, Consolidated Version, OJ C 83/01
15. The Treaty on the Functioning of the European Union, Consolidated Version, OJ C 83/01
16. Uredba o uredskom poslovanju, NN 7/09
17. Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10 – pročišćeni tekst
18. Zakon o državnim službenicima, NN 92/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13
19. Zakon o državnim službenicima i namještenicima, NN 27/01
20. Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09
21. Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 28/10
22. Zakon o plaćama u javnim službama, NN 27/01, 39/09
23. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 172/03, 77/11
24. Zakon o pravu na pristup informacijama, NN 25/13
25. Zakon o procjeni učinaka propisa, NN 90/11
26. Zakon o regionalnom razvoju, NN 153/09
27. Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11

28. Zakon o tržištu plina, NN 28/13
29. Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12
30. Zakon o upravnoj inspekciji, NN 63/08
31. Zakon o vodama, NN 153/09, 63/11, 130/11, 56/13

Summary

HARMONIZATION OF THE CROATIAN PUBLIC ADMINISTRATION WITH THE EUROPEAN ADMINISTRATIVE STANDARDS

Europeanization of the Croatian public administration formally started in 2001. This phase has encompassed important changes of the central state administration, services of general interest, local and regional self-government, civil service, administrative education and in-service training, general administrative law and system of legal protection of citizens. Reforms have been oriented towards strengthening administrative capacities, acquiring standards of good European governance, and effective entrance into common European Administrative Space. During that phase, till the Croatian accession, the European Union imposed conditionality policy and mechanisms, and ensured huge financial and expert support to the reforms. Reforms at the central level consisted of agencification, professionalisation and depoliticisation of the civil service, Europeanization of a significant part of sectoral public policies and strengthening openness and ethical standards. The purposes of reforms at the local and regional levels have been strengthening democratic legitimacy, reorientation towards economic development, and realisation of prerequisites for more efficient regional policy in line with European regional and structural policy. A new concept of services of general interest along with liberalisation, privatisation and commercialisation policy has been realised. Independent regulation of services of general economic interest and fostering better quality of non-economic services of general interest have been developed. Legal protection of citizens has been strengthened by introducing two-tier administrative justice and realisation of standards of the Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms of the Council of Europe, parallel with some administrative simplification. The right to good administration, established by the EU Charter of Fundamental Rights, has attracted increased attention. Certain steps towards quality modern education for key administrative personnel have been made.

Key words: European Union (EU) – accession, Europeanization – Croatia, European Administrative Space (EAS), administrative convergence, administrative reforms, right to good administration

